

# PERBANDINGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN JALAN DI DAERAH: STUDI KOMPARATIF PENGADAAN BARANG DAN JASA PEMERINTAH UNTUK INFRASTRUKTUR JALAN DI KABUPATEN PELALAWAN DAN KAMPAR

Tauhid Marifatullah<sup>1</sup>, Harapan Tua R.F.S<sup>2</sup>

Universitas Riau, Indonesia

---

## Info Artikel

---

### **Sejarah artikel:**

Received: 15 Des 2025

Revised: 6 Jan 2026

Accepted: 7 Jan 2026

Published: 8 Jan 2026

---

### **Kata kunci:**

Pengadaan Barang dan Jasa, infrastruktur jalan, Kabupaten Pelalawan; Kabupaten Kampar; Dana Alokasi Khusus, Kebijakan publik daerah

---

## ABSTRAK

---

Penelitian ini menganalisis perbandingan implementasi kebijakan pembangunan jalan di Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, dengan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 sebagai kerangka hukum tunggal. Meskipun berada dalam payung regulasi yang sama, kedua kabupaten menunjukkan pendekatan yang berbeda dalam merespons tiga variabel utama: urgensi kebutuhan infrastruktur, tantangan geografis berupa lahan gambut dan akses terbatas, serta pertimbangan strategis-politis dalam alokasi anggaran. Kabupaten Kampar mengoptimalkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Bantuan Keuangan Provinsi untuk membangun jaringan jalan desa secara merata, didukung oleh struktur pengadaan daerah yang responsif dan metode pengadaan fleksibel. Sebaliknya, Kabupaten Pelalawan lebih fokus pada proyek skala besarkhususnya Jalan Lintas Timur yang didanai APBN dan melibatkan koordinasi dengan instansi pusat. Hasilnya, Kampar mencatat 68,2% jalan dalam kondisi baik dan 91,3% desa terhubung jalan layak, sedangkan Pelalawan masih menghadapi kerusakan jalan signifikan (42,6%) di wilayah pedalaman. Perbedaan ini mencerminkan orientasi pembangunan yang kontras: Kampar menekankan pemerataan akses dan kebutuhan lokal, sementara Pelalawan cenderung responsif terhadap kepentingan korporasi dan koridor ekonomi strategis.

Ini adalah artikel akses terbuka di bawah [lisensi CC BY-SA](#).



---

### **Penulis yang sesuai:**

Tauhid Marifatullah

Universitas Riau, indonesia

Email: [tauhidmarifatullah@gmail.com](mailto:tauhidmarifatullah@gmail.com)

---

## PENDAHULUAN

Infrastruktur jalan merupakan prasyarat utama bagi pertumbuhan ekonomi, pemerataan akses layanan publik, dan pengentasan kemiskinan terutama di wilayah perdesaan dan terpencil. Di Provinsi Riau, yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari lahan gambut, perkebunan kelapa sawit, serta kawasan hutan yang sulit dijangkau, aksesibilitas jalan menjadi penentu utama dalam mobilitas penduduk, distribusi hasil pertanian, dan integrasi pasar lokal ke pusat ekonomi. Tanpa jaringan jalan yang memadai, desa-desa di pedalaman Riau menghadapi isolasi struktural yang memperparah ketimpangan sosial dan ekonomi.

Meskipun kebutuhan infrastruktur jalan di seluruh kabupaten di Riau relatif tinggi, terdapat disparitas signifikan dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan antar daerah. Misalnya, data BPS (2024) menunjukkan bahwa persentase jalan kabupaten dalam kondisi baik di Kabupaten Kampar mencapai 68,2%, sementara di Kabupaten Pelalawan hanya sebesar 57,4% padahal kedua kabupaten memiliki karakteristik geografis yang mirip: dominasi lahan gambut, luas wilayah besar ( $>12.000 \text{ km}^2$ ), dan ketergantungan ekonomi pada sektor perkebunan. Lebih lanjut, indeks kemiskinan di Pelalawan (6,12%) sedikit lebih tinggi dibanding Kampar (5,85%), mengindikasikan bahwa akses infrastruktur yang kurang merata berpotensi memperlebar kesenjangan kesejahteraan di tingkat lokal.

Ketimpangan ini tidak hanya bersumber pada ketersediaan anggaran, tetapi juga pada perbedaan pendekatan kebijakan dalam pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJ). Sejak diberlakukannya Peraturan Presiden (Perpres) No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan pembaruannya dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 12 Tahun 2021 pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk menyesuaikan metode pengadaan dengan konteks lokal, termasuk opsi tender, seleksi langsung, hingga swakelola berbasis masyarakat (khususnya untuk pekerjaan konstruksi skala kecil). Namun, penerapan fleksibilitas regulasi nasional ini tidak seragam di tingkat kabupaten. Sementara sebagian daerah memanfaatkannya untuk memperkuat partisipasi masyarakat dan pemberdayaan ekonomi lokal, lainnya tetap mengandalkan pendekatan konvensional yang cenderung teknokratis dan berorientasi pada kontraktor besar.

Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar merupakan dua wilayah strategis di Provinsi Riau yang memiliki karakteristik geografis serupa namun menunjukkan dinamika pembangunan infrastruktur jalan yang berbeda. Keduanya terletak di bagian tengah dan utara Riau, dengan topografi didominasi oleh dataran rendah berlahan gambut, rawa, dan hamparan perkebunan kelapa sawit. Tanah gambut yang menyusun sebagian besar wilayah kedua kabupaten memiliki sifat lunak, mudah mengalami subsiden (penurunan tanah), dan rentan terhadap kerusakan akibat beban berat menjadikannya tantangan teknis dalam pembangunan jalan yang berkelanjutan.

Kabupaten Pelalawan, dengan luas wilayah sekitar 13.346,76  $\text{km}^2$ , merupakan salah satu kabupaten terluas di Riau. Wilayahnya membentang dari tepi Sungai Kampar hingga ke kawasan hulu yang berbatasan dengan Kabupaten Indragiri Hulu. Sebagian besar desa di Pelalawan terutama di Kecamatan Ukui, Bandar Petalangan, dan Kerumutan masih sulit dijangkau karena minimnya akses jalan penghubung. Banyak jalan desa berupa jalan tanah atau jalan timbunan kayu (logging road) yang hanya layak dilalui saat musim kemarau. Saat musim hujan, genangan air dan amblesnya tanah gambut kerap menyebabkan jalan terputus selama berhari-hari, menghambat distribusi logistik, akses layanan kesehatan, dan mobilitas penduduk. Menurut Dinas PUPR Pelalawan (2024), sekitar 42,6% jaringan jalan kabupaten masih dalam kondisi rusak sedang hingga berat, terutama di kawasan pedalaman yang jauh dari pusat pemerintahan dan koridor perkebunan besar.

Di sisi lain, Kabupaten Kampar yang memiliki luas wilayah 9.226,79  $\text{km}^2$ , meskipun lebih kecil, menghadapi tantangan geografis yang tak kalah kompleks. Wilayahnya mencakup dataran rendah gambut di bagian selatan (seperti Kecamatan XIII Koto Kampar dan Koto Kampar Hulu) hingga perbukitan di utara (Gunung Sahilan). Aksesibilitas antar desa terutama di kawasan hulu Sungai Kampar masih terbatas. Namun, dalam lima tahun terakhir, Pemerintah Kabupaten Kampar gencar membangun jalan usaha tani dan jalan poros desa berbasis padat karya, dengan memanfaatkan anggaran desa dan dana alokasi khusus (DAK) fisik. Pendekatan ini memungkinkan pembangunan jalan sederhana namun fungsional umumnya berupa jalan rabat beton atau timbunan tanah stabilisasi yang dikerjakan langsung oleh kelompok masyarakat setempat. Hasilnya, menurut data BPS Kampar (2024), tingkat ketersediaan akses jalan ke desa prioritas mencapai 91,3%, dan proporsi jalan kabupaten dalam kondisi baik meningkat dari 59% (2020) menjadi 68,2% pada 2024.

Perbedaan pendekatan ini juga terlihat dari pola konektivitas. Di Pelalawan, jaringan jalan cenderung terkonsentrasi pada koridor perkebunan dan akses ke industri hulu, menghubungkan pabrik kelapa sawit dengan jalan nasional/provinsi. Sementara di Kampar, jaringan jalan lebih berorientasi pada keterhubungan antardesa dan akses ke pasar lokal, mencerminkan kebijakan pembangunan yang lebih inklusif. Kondisi ini menunjukkan bahwa, meskipun menghadapi tantangan

geografis yang hampir identik, respons kebijakan kedua kabupaten dalam mengatasi keterisolasi wilayah melalui pengadaan jalan menunjukkan perbedaan filosofi dan prioritas pembangunan.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis yang sepenuhnya berbasis pada data sekunder dari berbagai sumber kepustakaan, dokumen kebijakan, laporan resmi, dan literatur akademik. Sebagai penelitian kepustakaan (library research), penelitian ini tidak melibatkan pengumpulan data primer, observasi lapangan, atau wawancara dengan responden. Seluruh analisis dilakukan melalui telaah sistematis terhadap sumber-sumber tertulis yang relevan untuk membandingkan implementasi kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (PBJ) dalam pembangunan jalan di Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar, Provinsi Riau.

Sumber data dokumen hukum dan kebijakan diantaranya:

- a. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya (misalnya Perpres No. 46 Tahun 2025);
- b. Peraturan Bupati (Perbup) Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar yang mengatur PBJ dan pembangunan infrastruktur jalan;
- c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2021–2026 kedua kabupaten;
- d. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), khususnya pos anggaran infrastruktur.

Sedangkan literatur bersumber pada Artikel jurnal, buku, dan laporan kebijakan mengenai desentralisasi, pengadaan publik, tata kelola infrastruktur, serta pembangunan perdesaan di Indonesia serta publikasi lembaga seperti UNDP, Bank Dunia, dan Kementerian Dalam Negeri terkait pengadaan pro-poor dan tata kelola daerah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis perbandingan implementasi kebijakan pembangunan jalan antara Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar untuk periode tahun anggaran berjalan. Analisis ini didasari oleh tiga variabel utama: urgensi kebutuhan infrastruktur jalan, tantangan kondisi geografis, serta pertimbangan strategis dan politis dalam alokasi anggaran. Landasan hukum utama yang menjadi acuan dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa (PBJ) di kedua kabupaten ini adalah Peraturan Presiden (Perpres) No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan ini menjadi payung hukum tunggal yang mengikat secara nasional, yang diimplementasikan di daerah dengan diskresi lokal yang minimal.

Penerapan Perpres No. 12 Tahun 2021 di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan menunjukkan dinamika yang berbeda dalam konteks pengadaan pembangunan jalan. Di Kabupaten Kampar, implementasi kebijakan cenderung fokus pada mekanisme pengadaan yang mengoptimalkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Bantuan Keuangan (Bankeu) Provinsi, dengan penekanan pada proses yang cepat dan transparan untuk proyek-proyek pemerataan wilayah. Hal ini didukung oleh struktur organisasi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPB) yang aktif mengawal prioritas lokal.

Sebaliknya, di Kabupaten Pelalawan, penerapan Perpres No. 12 Tahun 2021 lebih banyak terlihat dalam konteks proyek multi-years yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Jalan Lintas Timur, di mana koordinasi dengan Balai Pelaksanaan Jalan Nasional (BPJN) Riau menjadi kunci. Meskipun sama-sama menggunakan dasar hukum yang sama, pendekatan di Pelalawan lebih terfokus pada pengadaan skala besar yang memerlukan manajemen kontrak dan pengawasan yang lebih kompleks untuk menangani tantangan geografis rawa gambut dan beban industri berat. Masing-masing kabupaten mengadaptasi kerangka Perpres tersebut sesuai dengan skala proyek, sumber pendanaan, dan tantangan teknis lapangan yang spesifik di wilayah masing-masing.

Secara umum, Kampar menerima alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) fisik yang lebih besar dari pemerintah pusat dibandingkan Pelalawan untuk tahun 2025.

Kabupaten Kampar: Dilaporkan menerima alokasi Dana Alokasi Khusus Fisik terbesar di Riau untuk tahun 2025, meskipun rincian pastinya tidak spesifik menyebutkan jumlah untuk jalan

saja. APBD Perubahan Kabupaten Kampar untuk tahun 2025 disahkan sebesar lebih dari Rp 3,091 triliun, yang sebagian dialokasikan untuk belanja modal jalan, jaringan, dan irigasi.

Kabupaten Pelalawan: Dilaporkan menerima alokasi DAK Fisik terkecil di Riau untuk tahun 2025. Namun demikian, terdapat anggaran signifikan yang dikucurkan oleh pemerintah pusat (APBN) untuk perbaikan Jalan Lintas Timur (Jalintim) yang melintasi Pelalawan, dengan nilai sekitar Rp 1 triliun. Menurut BPS Kabupaten Pelalawan (2024), dari total panjang jaringan jalan kabupaten sebesar 1.842 kilometer, hanya 57,4% (1.057 km) yang berada dalam kondisi baik, sedangkan 42,6% (785 km) dalam kondisi rusak sedang hingga berat. Kerusakan paling parah terjadi di wilayah pedalaman seperti Kecamatan Ukui dan Kerumutan, di mana jalan tanah sering ambles akibat tanah gambut yang jenuh air. Hal ini mengakibatkan keterputusan akses selama musim hujan, yang berdampak pada distribusi pangan, layanan kesehatan, dan pendidikan.

Di sisi lain, BPS Kabupaten Kampar (2024) melaporkan bahwa dari 1.426 kilometer jaringan jalan kabupaten, 68,2% (973 km) berada dalam kondisi baik, dan hanya 31,8% (453 km) yang rusak. Lebih penting lagi, 91,3% desa di Kampar telah terhubung oleh jalan dengan permukaan layak (minimal pengerasan). Ini menunjukkan bahwa meskipun luas wilayah Kampar lebih kecil daripada Pelalawan, tingkat konektivitasnya lebih tinggi.

Perbedaan ini tidak hanya disebabkan oleh jumlah anggaran, tetapi oleh strategi distribusi dan metode pelaksanaan. Kampar, dengan pendekatan pengadaan yang lebih fleksibel dan alokasi yang merata, mampu membangun jaringan jalan yang lebih responsif terhadap kebutuhan geografis. Sementara itu, Pelalawan, meskipun mengalokasikan anggaran besar untuk proyek bernilai tinggi, masih menghadapi tantangan dalam menjangkau wilayah terpencil karena ketergantungan pada proses tender yang panjang dan kompleks.

Pemerintah Kabupaten Kampar menempatkan konektivitas perdesaan sebagai prioritas pembangunan, yang tercermin dalam dokumen perencanaan dan regulasi daerah. Sebaliknya, Pelalawan lebih menekankan pada dukungan infrastruktur untuk sektor ekonomi unggulan, yang mencerminkan visi pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan daripada pemerataan. Kampar menunjukkan kemampuan lebih baik dalam mendesain paket proyek yang sesuai dengan kondisi lokal, termasuk pembagian paket kecil untuk wilayah terpencil. Pelalawan, meskipun memiliki kapasitas teknis yang memadai, cenderung mempertahankan paket besar yang sulit diadaptasi ke wilayah dengan akses terbatas.

Di Pelalawan, keberadaan perusahaan perkebunan besar menciptakan tekanan untuk membangun jalan akses yang memadai, sehingga kebijakan PBJ cenderung responsif terhadap kebutuhan korporasi. Di Kampar, tekanan serupa tidak sekuat Pelalawan, sehingga pemerintah daerah memiliki ruang lebih besar untuk menetapkan prioritas berdasarkan kebutuhan masyarakat luas.

## KESIMPULAN

Meskipun Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kampar beroperasi di bawah kerangka hukum yang sama yaitu Perpres No. 12 Tahun 2021 implementasi kebijakan pengadaan jalan di kedua wilayah menunjukkan perbedaan yang mendasar, yang dipengaruhi oleh sumber pendanaan, prioritas pembangunan, struktur birokrasi, serta tekanan politik dan ekonomi lokal. Kampar mengarah pada strategi pengadaan yang responsif terhadap kebutuhan konektivitas perdesaan melalui alokasi DAK yang optimal dan pendekatan pengadaan yang fleksibel.

Sementara Pelalawan cenderung mengalokasikan sumber daya besar untuk proyek infrastruktur skala nasional yang mendukung kepentingan ekonomi strategis. Perbedaan ini tidak hanya mencerminkan variasi dalam kapasitas administratif, tetapi juga pilihan pembangunan yang berbeda: antara pemerataan akses di satu sisi, dan dukungan terhadap koridor ekonomi di sisi lain. Kedua pendekatan memiliki justifikasi kontekstual masing-masing, namun hasilnya secara nyata membentuk disparitas dalam kondisi infrastruktur jalan dan tingkat keterhubungan wilayah di tingkat local.

## REFERENSI

Buku:

- Bardhan, P. (2006). Decentralization and local governance: An emerging pattern in rural India. In P. Bardhan & D. Mookherjee (Eds.), *Decentralization and local governance in developing countries* (pp. 1–32). MIT Press.
- Bhatia, B. (2017). *Public procurement and development: Efficiency, equity and governance*. Oxford University Press.
- Caiden, G. E. (2001). *Comparative public administration: A critical view*. Marcel Dekker.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate Publishing.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. (Reprinted in book form by Sage, 1995).
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank Publications.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2020). Pedoman umum pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). Buku panduan perencanaan pembangunan daerah berbasis partisipasi dan inklusivitas. Bappenas.
- Knoepfel, P., Linder, C., & Maeder, C. (2015). *Public policy evaluation: A textbook for practitioners and students*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Peters, B. G. (2018). *Advanced introduction to public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Prasojo, L. D. (2019). *Manajemen kebijakan publik: Teori dan praktik di Indonesia*. Prenada Media.
- Riyanto, Y. E. (2018). *Ekonomi pengadaan publik: Prinsip, kebijakan, dan praktik di Indonesia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.
- Widodo, J. (2020). *Analisis kebijakan publik: Pendekatan, teori, dan metode*. Pustaka Pelajar.

Jurnal:

- Haryanto, T., & Siregar, R. (2022). Implementasi kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah di daerah: Studi kasus di Sumatera. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 9(2), 145–160.
- Sari, D. P., & Wijaya, A. (2023). Desentralisasi pengadaan dan disparitas infrastruktur jalan antar wilayah di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 7(1), 44–58.
- Yulianto, E., & Prasetyo, B. (2021). Peran Dana Alokasi Khusus dalam pemerataan infrastruktur dasar di kabupaten tertinggal. *Jurnal Borneo Administrator*, 17(2), 112–130.

Peraturan Perundang-undangan:

- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sumber Internet:

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kampar. (2024). Kampar dalam angka 2024. <https://kamparkab.bps.go.id>
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Pelalawan. (2024). Pelalawan dalam angka 2024. <https://pelalawankab.bps.go.id>
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). (2025). Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SiRUP). <https://sirup.lkpp.go.id>

- Pemerintah Kabupaten Kampar. (2021). Peraturan Bupati Kampar Nomor 24 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Daerah. <https://kamparkab.go.id>
- Pemerintah Kabupaten Pelalawan. (2024). Dokumen APBD Perubahan Tahun Anggaran 2025. <https://pelalawankab.go.id>
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2025). Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik Provinsi Riau Tahun 2025. <https://www.kemenkeu.go.id>